

Lepach, Alexander; Wehmeier, Axel

Article — Digitized Version

Das Jahressteuergesetz 1997 vor der Entscheidung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lepach, Alexander; Wehmeier, Axel (1996) : Das Jahressteuergesetz 1997 vor der Entscheidung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 10, pp. 538-548

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137400>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alexander Lepach, Axel Wehmeier

Das Jahressteuergesetz 1997 vor der Entscheidung

Die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Reform der Vermögen- und Erbschaftsteuer bis zum Jahresende ist Teil des Jahressteuergesetzes 1997 geworden. Welche allgemeinen Empfehlungen können für eine Reform der Vermögen- und Erbschaftsteuer gegeben werden? Wie sind die Karlsruher Beschlüsse vor diesem Hintergrund zu konkretisieren und die entsprechenden Entwürfe der Bundesregierung und der SPD-Länder zu beurteilen?

Mit seinen Beschlüssen zur Vermögen- und Erbschaftsteuer¹ hat das Bundesverfassungsgericht erneut den steuerpolitischen Spielraum des Gesetzgebers empfindlich eingeengt. Die Richter gehen in ihren Ausführungen dabei deutlich weiter als in den vorangegangenen Urteilen zur Zins- und Einkommensbesteuerung. Bemerkenswert sind vor allem die Vorgaben zum allgemeinen Rahmen der Steuerordnung. So konkretisiert das Gericht mit dem Gebrauchsvermögen die ökonomischen Grundlagen individueller Handlungsfreiheit und erklärt steuerliche Gesamtbelastungen, die dem Staat deutlich mehr als die Hälfte der Erträge zufließen lassen, für generell unzulässig. Offenbar sehen die Richter – wohl im Einklang mit den meisten Steuerzahlern – die Konsistenz des deutschen Steuersystems gefährdet.

Folgerichtig ist dem Gesetzgeber ein enger zeitlichen Rahmen gesetzt worden. Bis zum Jahresende müssen die Reformen abgeschlossen sein, sonst wird die Vermögensteuer automatisch entfallen. Dies hat allerdings nicht dazu geführt, daß man von politischer Seite die Reformen entschlossen angepackt hat. Ohne daß sich Bund und Länder in der Sache aufeinander zubewegt haben, sind Vermögen- und Erbschaftsteuer Teil des Gesamtpaketes Jahressteuergesetz 1997 geworden.

Im folgenden soll jedoch zunächst untersucht werden, welche allgemeinen Empfehlungen für die Vermögen- und Erbschaftsteuerreformen gegeben werden können, wie die Karlsruher Beschlüsse diesbezüglich zu konkretisieren und wie die Entwürfe der Bundesregierung (Jahressteuergesetz 1997) und der SPD-Länder (A-Länder-Entwurf) vor diesem Hintergrund zu beurteilen sind.

Alexander Lepach, 30, Dipl.-Volkswirt, und Axel Wehmeier, 30, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln.

Das Gros der Juristen und Ökonomen² spricht der Vermögensteuer in seltener Übereinstimmung eine ausreichende Rechtfertigung ab. Eine besondere Fundierung kann dem Einkommen aus Vermögen heute nicht mehr zugewiesen werden. Bezüge aus Sozialversicherungen oder Anstellungen im öffentlichen Dienst führen zu einer Absicherung der Einkommen auf breiter Basis. Zudem zeigen die Erfahrungen aus beiden Weltkriegen, wie schnell Vermögenspositionen in Frage gestellt werden können. Die zusätzliche Leistungsfähigkeit durch Vermögensbesitz selbst wird im Durchschnitt gering sein und wird vor allem durch die Doppelbesteuerung des Sparens bereits erfaßt.

Für Betriebsvermögen, aus dem schätzungsweise 60% des Aufkommens geschöpft werden, gilt dies ebenso. Für juristische Personen kann keine gesonderte Leistungsfähigkeit abgeleitet werden, die heute praktizierte Doppelbesteuerung auf den Ebenen des Unternehmens und der Anteilseigner läßt sich nicht rechtfertigen. Ist der Betrieb als Personengesellschaft verfaßt, so ist angesichts der unternehmerischen Risiken eine besondere Fundierung dieser Einkommen nicht gegeben.

Eine Vermögensteuer läßt sich auch steuertechnisch nach heutigem Erkenntnisstand nicht so ausgestalten, daß man dem Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit gerecht werden kann, demzufolge Gleiches steuerlich gleich zu belasten sei. Ein wesentlicher Teil des volkswirtschaftlichen Vermögens, das

¹ Beschlüsse vom 22. 6. 1995 – 2BvL 37/91 (Vermögensteuer) und vom 22. 6. 1995 – 2BvR 552/91 (Erbschaftsteuer), veröffentlicht im Bundessteuerblatt, Teil II, 1995, S. 655-675. Im folgenden zitiert nach BStBl. II 1995, 655 ff.

² Vgl. stellvertretend Klaus Tipke: Die Steuerrechtsordnung, Bd. 2, Köln 1993, S. 768-808; Reinhard Goerdeler u.a.: Gutachten der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze, Schriftenreihe des BMF, Heft 46, 1991, S. 169 ff.; Joseph Stiglitz, Bruno Schönfelder: Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München, Wien 1989, S. 589 f., aus der Sicht des Praktikers Dietrich Meyding: Ist eine verfassungskonforme Vermögensbesteuerung überhaupt möglich?, in: Deutsches Steuerrecht, 1992, S. 1113-1117.

Humankapital, wird überhaupt nicht erfaßt. Systematische Diskriminierungen von Nominal- gegenüber Realkapital und von Betriebs- gegenüber Grundvermögen lassen sich nur mit hohem Verwaltungsaufwand vermeiden, wobei die Vermögensteuer bereits heute zu den fiskalisch unergiebigsten zählt³.

Ein überholtes Relikt

Allokationstheoretische Überlegungen sprechen ebenfalls eindeutig für eine Abschaffung der Vermögensteuer. Spar- und Investitionsneigung werden geschwächt, die Wahl der Rechtsform eines Unternehmens verzerrt. Standortpolitisch ist sie bedenklich, weil in den meisten Ländern betriebliches Vermögen nicht besteuert wird⁴.

Befürworter einer Vermögensteuer argumentieren dagegen, eine Steuer veranlasse den Vermögensbesitzer, ansonsten ungenutztes Potential gewinnbringend und somit volkswirtschaftlich sinnvoll anzulegen. Auch das Verfassungsgericht läßt diese Argumentation anklingen, indem es die steuerliche Diskriminierung ruhenden Vermögens gegenüber ungenutztem Arbeitspotential im Grundsatz billigt⁵. In der Realität wird es jedoch nur sehr wenige Vermögensbesitzer geben, die gegenüber der gewinnbringenden Verwendung ihres Vermögens indifferent sind. Im Regelfall wird die Vermögensverwaltung professionellen Dienstleistern überlassen, die nicht „faulenzten“, sondern nach gewinnmaximierenden Anlageformen suchen, nach Steuern versteht sich. Dabei löst die Einführung einer Vermögensteuer zumeist Vermeidungsaktivitäten aus, da sich in der Regel steuerlich günstigere Anlagealternativen bieten.

In der öffentlichen Diskussion dominieren Verteilungsaspekte. Es ist dem Bundesverfassungsgericht zuzustimmen, wenn es der Vermögensteuer eine nennenswerte Umverteilungswirkung mangels Masse abspricht⁶. Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum eine progressive Einkommensteuer als verteilungspolitisch eindeutig überlegenes Instrument ergänzt werden soll.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, Schriftenreihe des BMF, Heft 41, 1989, S. 6 f., S.14. Die Erhebungskosten berechnete Rappen für 1984 mit 32% bezogen auf das Aufkommen (H. Rapp en: Vollzugskosten der Steuererhebung und der Gewährung öffentlicher Transfers, in: RWI-Mitteilungen, 1989, S. 235).

⁴ In der EU wird eine Vermögensteuer bei juristischen Personen nur in Italien, Luxemburg und Schweden erhoben, wobei in diesen Ländern die Steuer auf Privatvermögen entfällt. Vgl. Johann Eekhoff, Alexander Lepach, Beate Thiemer, Axel Wehmeier: Reform der Vermögen- und Erbschaftsteuer, Vorträge und Diskussionsbeiträge des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Heft 9, 1996, S. 4.

⁵ BStBl. II 1995, S. 660.

⁶ BStBl. II 1995, S. 659.

Die vorgetragenen ökonomischen und steuersystematischen Argumente lassen die Vermögensteuer im heutigen, von der Einkommensteuer dominierten System als überholtes Relikt erscheinen. Auch wenn die Karlsruher Richter in ihrem Beschluß den besonderen steuerpolitischen Spielraum beachtet haben und die Vermögensbesteuerung grundsätzlich billigen, sollte die Steuer im Zuge der anstehenden Steuerreformen gestrichen werden, wie es auch im Entwurf zum Jahressteuergesetz 1997 vorgesehen ist.

Die Länderregierungen drängen jedoch auf eine Fortführung der Vermögensteuer, zumal der Entwurf nur eine geringe Kompensation über die Erhöhung der Erbschaftsteuer vorsieht. Dafür bedarf es jedoch einer grundlegenden Reform der Steuer gemäß den Aufträgen des Verfassungsgerichts hinsichtlich der Bewertung, der Freibetragsregelung und der Belastungsobergrenze. Ob der von den SPD-Länderregierungen gemachte Vorschlag, der sogenannte A-Länder-Entwurf, dem gerecht wird, ist zu prüfen.

Gleichmäßige Erfassung der Ertragsfähigkeit

Die Einheitsbewertung von Grundvermögen muß durch ein Verfahren ersetzt werden, welches die Ertragsfähigkeit aller einbezogenen Vermögensgegenstände auch im Zeitablauf gleichmäßig erfaßt und somit die Anwendung eines einheitlichen Steuersatzes erlaubt. Der A-Länder-Entwurf sieht deshalb die Einführung eines Wohn-/Nutzflächenverfahrens im Bewertungsgesetz vor. Im wesentlichen sollen Grund und Boden über Bodenrichtwerte sowie Gebäude anknüpfend an durchschnittliche Herstellungskosten und Altersabschläge getrennt erfaßt werden. Die Bewertung erfolgt bei Bedarf, die ermittelten Werte werden für sechs Jahre festgeschrieben, wie es auch in der alten Regelung der Einheitswerte vorgesehen war. Ein genereller Abschlag von 10% und Öffnungsklauseln sollen Überbewertungen verhindern. Die im Entwurf zum Jahressteuergesetz 1997 enthaltenen Änderungen stimmen mit dem A-Länder-Entwurf im Kern überein. Abweichend sind ein höherer Abschlag von 30% und optional die Gebäudebewertung durch ein Rohmietverfahren vorgesehen.

Mit marktfernen Bodenrichtwerten und typisierten Herstellungskosten läßt sich jedoch keine systematische Annäherung an Ertragswerte erreichen, wie es etwa durch Börsenkurse für andere Vermögensformen tagtäglich geschieht. Der Gesetzgeber mag dieses mit dem unverhältnismäßig hohen Aufwand für genauere Verfahren rechtfertigen, mit der Vorgabe einer gleichmäßigen Bewertung ist es schwerlich in Einklang zu bringen. Ob das vorgeschlagene Verfahren aber überhaupt zu einer Vereinfachung

führt, ist zweifelhaft. Durch die Öffnungsklauseln ist eine Klageflut bereits angelegt. Trotz Bedarfsbewertung wird die Anzahl der Bewertungsfälle nicht wesentlich verringert, da alle potentiell Steuerpflichtigen weiterhin erfaßt werden müssen. Hinzu kommen die Kosten der Einführung des neuen Verfahrens, die die Finanzverwaltungen auf Jahre hinaus zusätzlich belasten würde.

Die altersbedingten Abschreibungen lassen einen „run“ auf ältere Gebäude erwarten. Gerade in diesem Sektor bestehen, bedingt durch Unterschiede in Bau-substanz und Lagequalität, ausgeprägte Wertunterschiede, die auch durch die vorgesehene Berücksichtigung von Renovierungsmaßnahmen bei weitem nicht erfaßt werden können⁷. Hier ist bereits innerhalb der Bewertung der Immobilien eine verfassungsinconforme Ungleichbehandlung vorgezeichnet.

Ein weiterer gewichtiger Einwand besteht darin, daß mittelfristig das vorgesehene Verfahren Gefahr läuft, gleich der Einheitsbewertung die relativen Bewertungsunterschiede zwischen Immobilien und Finanzvermögen im Zeitablauf unzulässig groß werden zu lassen. Ursachen hierfür können der 10 bis 30%ige Abschlag und die unterbleibende Anpassung an Preisentwicklungen werden. Ebenso ist trotz der Bedarfsbewertung die Realisation der Neubewertung nach sechs Jahren nach den Erfahrungen mit den Einheitswerten skeptisch zu beurteilen.

Letztlich ließen sich nur mit der Einführung eines Ertragswertverfahrens die gleichmäßige und zeitlich genaue Bewertung aller Vermögensgegenstände sicherstellen. Ein Rohmietverfahren kommt jedoch wegen des hohen Aufwandes nicht in Betracht, anders als für die Erbschaftsteuer, wo die Anzahl der Fälle wesentlich kleiner ist. Ein vereinfachtes Ertragswertverfahren erfordert die Erstellung flächendeckender und ausreichend differenzierter Mietspiegel. Auch dies ist mittelfristig mit zusätzlichen Kosten verbunden, weshalb es von politischer Seite verworfen wird. Da Preisänderungen im Zeitablauf automatisch erfaßt werden, ist ein solches Verfahren dem anvisierten Sachwertverfahren mittelfristig eindeutig überlegen. Will man die Vermögensteuer beibehalten, wird man deshalb verstärkt in diese Richtung weiterdenken müssen. Die vorliegenden Vorschläge sind höchstens vorübergehend als Annäherung an die tatsächlichen Ertragswerte verfassungsrechtlich tolerabel.

Das freizustellende Gebrauchsvermögen

Der persönliche Freibetrag von bisher 120000 DM je veranlagter natürlicher Person ist so zu erhöhen, daß ein individuelles Gebrauchsvermögen, welches sich „an den Werten durchschnittlicher Einfamilien-

häuser orientiert“⁸, steuerfrei bleibt. Das Bundesverfassungsgericht gibt dies als Orientierungspunkt für die wirtschaftliche Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 und Art.14 GG vor.

Nicht mehr umstritten ist mittlerweile, was als „Wert durchschnittlicher Einfamilienhäuser“ anzusetzen ist. Nicht gemeint ist ein bundesweiter Durchschnittswert. Vielmehr muß grundsätzlich gewährleistet sein, daß das typische Einfamilienhaus unabhängig von seiner Lage steuerfrei bleibt, mithin auch die Dispositionsfreiheit der Hausbesitzer in Hamburg oder München gewährleistet sein muß. Da eine regionale Differenzierung ausgeschlossen ist, weil dieses automatisch zu einer Diskriminierung des Finanzvermögens führen würde, ist es zwingend, den Wert von Einfamilienhäusern in Ballungszentren anzusetzen, der bei der gegenwärtigen Marktsituation bei ca. 800000 DM liegt⁹.

Auch der Vorschlag der A-Länder schließt sich dem prinzipiell an, indem für den „Wohnbedarf“ einer durchschnittlichen Familie mit einem Kind, also den typischen Bewohnern eines durchschnittlichen Einfamilienhauses, insgesamt ein Freibetrag von 750000 DM gewährt wird. Diese Summe wird allerdings auf die veranlagten Personen je nach individuellem Wohnbedarf aufgeteilt: Für die Erwachsenen sind je 300000 DM vorgesehen, pro Kind 150000 DM. Die Wohnbedarfshypothese stellt jedoch unserer Meinung nach eine eindeutige Fehlinterpretation des Beschlusses dar. Den Karlsruheern Richtern ging es ausdrücklich nicht um ein Recht auf Wohnung, sondern den Wert, der unabhängig von der Beschaffenheit des Vermögensgegenstandes als Grundlage ökonomischer Handlungsfreiheit angesehen werden kann. Die Orientierung an dem weitverbreiteten Vermögensgegenstand des Eigenheimes dient lediglich der Veranschaulichung der ansonsten sehr abstrakten Schlußfolgerungen des Gerichts. Entscheidend ist weiterhin, daß bereits der Wortlaut des Beschlusses, aber auch die anschließenden Äußerungen des Berichterstatters keinen Anhaltspunkt liefern, daß der vorgegebene Wert für das Gebrauchsvermögen nach irgendeinem Schlüssel auf mehrere Personen aufgeteilt werden kann.

Das Gericht hat besondere Anmerkungen zu dem der Alterssicherung dienenden Vermögen gemacht, indem es die Kontinuität des individuellen Lebenszuschnitts der Familie auch im Alter anmahnt¹⁰. Be-

⁷ Hans-Wolfgang Arndt: Konsequenzen für den Gesetzgeber aus den Beschlüssen des BVerfG vom 22. 6. 1995 zur Vermögen- und Erbschaftsteuer, in: Betriebsberater, Beilage, 1996, Heft 14, S.13 f.

⁸ BStBl. II 1995, S. 662 f.

⁹ In den Preisinformationen des Ring Deutscher Makler vom Februar 1996 werden Eigenheime mit mittlerem Wohnwert in München mit 830000, in Stuttgart und Wiesbaden mit 800000 DM angegeben.

reits die geltenden Bestimmungen des Bewertungs- und des Vermögensteuergesetzes sehen Freibeträge von maximal 150 000 ab dem 60. Lebensjahr vor, die nach dem A-Länder-Vorschlag auf 200 000 DM angehoben werden sollen. In Anbetracht der zunehmenden Probleme der staatlichen Alterssicherung sollte zumindest unter diesem Aspekt die Mehrfachbesteuerung des Sparens aufgehoben werden. Sinnvoll wäre es deshalb, die Freibeträge schon früher zu gewähren. Bei der Bemessung kann man von der Absicherung des jährlichen Existenzminimums ausgehen, was bei einem unterstellten Sollertrag von 5% einen Alterssicherungsfreibetrag von circa 240 000 DM ergibt. Bezieht man die bereits heute aus verwaltungstechnischen Gründen gewährten kleineren Freibeträge für Hausrat, Kunstgegenstände etc. mit ein, ergibt sich ein Gesamtfreibetrag von 1,1 Mill. DM, der gewährt werden muß, will man den Vorgaben des Gerichts unzweifelhaft gerecht werden.

Der Halbteilungs-Grundsatz

Als steuerpolitische Sensation wurde die aus dem Beschluß folgende erhebliche Beschneidung der Zugriffsmöglichkeiten auf größere Vermögen gewertet. Die Vermögensteuer darf die Vermögenssubstanz nicht antasten¹¹. Ein Zugriff auf den Sollertrag „in Ergänzung zu den übrigen Steuern auf den Ertrag“ ist nur zulässig, „soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt“¹².

Nicht zu Unrecht ist das Bundesverfassungsgericht wegen der Unschärfe seines Beschlusses kritisiert worden. In einem kürzlich gegebenen Interview¹³ hat Richter Kirchhof zumindest für etwas Klarheit bezüglich der für die steuerliche Vorbelastung relevanten Steuern gesorgt. Demnach sind alle dem Staat zufließenden Steuern einzubeziehen. Ausdrücklich nennt er die Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuern sowie den Solidaritätszuschlag, „prüfungsbe-

dürftig sind die indirekten Steuern“. Die intensiv geführte und weitestgehend fiskalisch motivierte Diskussion um Mehrwertsteuererhöhungen legt es nahe, trotz der unklaren Inzidenz die indirekten Steuern und individuell abweichenden Konsumquoten zumindest typisierend zu berücksichtigen, um die Zugriffsgrenze nicht wirkungslos werden zu lassen. Einzuzurechnen als staatliche Steuer ist auch die Grundsteuer. Die Kirchensteuer wird von Kirchhof zwar ausdrücklich ausgenommen, doch sollte dies vom Gesetzgeber unter Berücksichtigung der sozialen Bedeutung der Kirchen sorgfältig abgewogen werden.

Viel Unklarheit herrscht weiterhin in der Frage, auf welche Bezugsgröße die steuerliche Gesamtlast zu beziehen ist. Unstrittig ist, daß ein Bruttobetrag, der sämtliche Abzugstatbestände unberücksichtigt läßt, ausgeschlossen ist. Dies würde zu nicht akzeptablen Belastungsunterschieden je nach personenspezifischen Erfordernissen führen¹⁴. Aufwendungsintensive Tätigkeiten etwa im Handel wären bei gleichen Einnahmen wesentlich stärker belastet als vor allem humankapitalintensive mit geringen laufenden Aufwendungen, wie z.B. bei Journalisten. Anknüpfungspunkt für die Vermögensbesteuerung kann deshalb nur ein Nettoertrag sein.

Der Wortlaut des Beschlusses und die Erläuterungen des Berichterstatters Kirchhof lassen dem Gesetzgeber aber fraglos Spielraum bei der Konkretisierung der Bezugsgröße. Kirchhof¹⁵ schwebt vor, für den Erwerb unverzichtbare Aufwendungen einzubeziehen, jedoch frei wählbare steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten wie Abschreibungsgesellschaften unberücksichtigt zu lassen. In der Praxis kann diese Unterscheidung nicht eindeutig getroffen werden. Um Verstöße gegen das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit zu vermeiden, sollte deshalb ein strenges Nettoprinzip Anwendung finden. So würde der Druck auf die Streichung nicht erwerbsnotwendiger Abzugstatbestände erhöht werden, von denen ohnehin volkswirtschaftlich verzerrende Wirkungen ausgehen.

Folgt man diesen Überlegungen, führt der Halbteilungs-Grundsatz dazu, daß betriebliches Vermögen durch die Vorbelastung über Einkommen- bzw. Körperschaft-, Gewerbesteuern und Solidaritätszuschlag praktisch von der Vermögensbesteuerung ausgeschlossen wird¹⁶. Nur bei kleineren Personengesellschaften und im Falle der Vollausschüttung von körperschaftlichen Gewinnen bleiben Spielräume. Unterstellt man einen persönlichen Freibetrag von 1,1 Mill. DM, so ist das Privatvermögen eines Ehepaares ohne Kinder und ohne Grundvermögensanteil ab ca. 5,5 Mill. DM vermögensteuerfrei¹⁷. Mit Grundvermögen

¹⁰ BStBl. II 1995, S. 663.

¹¹ BStBl. II 1995, S. 661.

¹² Ebenda.

¹³ Handelsblatt vom 9./10. August 1996, S. 6.

¹⁴ Klaus Töpke: Vermögen- und Erbschaftsteuergerechtigkeit: Anmerkungen zu den BVerfG-Beschlüssen vom 22. 6. 1995, in: Monatschrift für Deutsches Recht, 49. Jg. (1995), Heft 12, S. 1179.

¹⁵ Handelsblatt, a.a.O.

¹⁶ Die Übertragbarkeit des Beschlusses auf Körperschaften wird in der Literatur nicht angezweifelt. Eine Musterklage ist bereits auf den Weg gebracht worden (siehe Handelsblatt vom 15. 5. 1996, S. 4).

¹⁷ Johann Eekhoff u.a., a.a.O., S. 20.

(ca. 4 Mill. DM), bei Einzelveranlagung (2,2 Mill. DM mit Grundvermögen) oder bei hohen zusätzlichen Arbeitseinkommen wird die hälftige Teilung bereits früher erreicht.

Problematischer A-Länder-Entwurf

Im Falle niedrigerer Freibeträge wird die Obergrenze ebenfalls bei niedrigeren Vermögenswerten überschritten. Deshalb verwundert es, daß in dem A-Länder-Entwurf der Halbteilungs-Grundsatz keine Berücksichtigung gefunden hat. In der Begründung heißt es, das Gericht habe die Vermögensteuer nicht nur in ihrer jetzigen Form gebilligt, sondern damit auch implizit die Belastungshöhe für tolerabel erklärt¹⁸. Da seither die Steuerbelastung durch die Senkung der Spitzenwerte für Einkommen- und Körperschaftsteuer abgenommen habe, sei eine Vermögensteuer, deren Steuersatz für natürliche Personen auf 0,5% halbiert und mit höheren Freibeträgen versehen wurde, verfassungsrechtlich unbedenklich.

Diese Argumentation verkennt, daß durch den Anlaß des Verfahrens es dem Gericht nicht aufgegeben war, im Einzelfall zu beurteilen, ob die hälftige Teilung bereits erreicht wird. Für die Verfassungswidrigkeit der Vermögensteuer war allein die Ungleichbewertung im Zuge der Einheitswerte entscheidend. Daß sich das Gericht zusätzlich zur Verfassungskonformität des Rahmens einer zukünftigen Steuerordnung geäußert hat, soll dem Gesetzgeber Orientierung für die anstehenden Reformen geben. Es nimmt darüber hinaus aber keine Prüfung weiterer verfassungsrechtlich relevanter Aspekte der Vermögensteuer vor, zumal der Grundsatz der hälftigen Teilung nicht explizit ausformuliert war. Aus dem Beschluß folgt mithin nicht, daß das Gericht die derzeitige Belastungshöhe akzeptiert. Vielmehr darf eine Vermögensteuer *zukünftig* nur dann erhoben werden, wenn die Obergrenze der hälftigen Teilung Beachtung findet.

Außerdem ist es falsch anzunehmen, daß sich allein aus gesunkenen Steuersätzen und angehobenen Freibeträgen automatisch eine Senkung der Steuerlast ableiten ließe. Beim Grundvermögen dürften diese Entlastungen im Regelfall durch die Neubewertung überkompensiert werden. Der A-Länder-Entwurf

Vermögensteuerbelastungen für eine dreiköpfige Familie mit Immobilienbesitz im Werte von 5 Mill. DM

(Vergleich der geltenden Regelung mit dem A-Länder-Entwurf)

Vermögensteuer nach der geltenden Regelung: (Freibeträge: 360000 DM, Steuersatz: 1%, Bewertungsniveau: 15%)	5100 DM
Vermögensteuer nach dem A-Länder-Entwurf: (Freibeträge: 750000 DM, Steuersatz: 0,5%, Bewertungsniveau: 85%)	17500 DM

verstößt somit auch in diesem Punkte gegen die verfassungsrechtlichen Auflagen.

Folgt man dem Beschluß des Gerichts in der dargelegten Weise, so wird die Vermögensteuer zur „Sandwichsteuer“¹⁹: kleinere und große Vermögen bleiben steuerfrei, lediglich bei den mittleren Vermögen verbleibt etwas „Fleisch“ für den fiskalischen Zugriff. Die Konsequenzen für das Aufkommen sind kaum seriös abzuschätzen, auch wenn viele der im politischen Bereich zirkulierenden Papiere das Gegenteil suggerieren. Vor allem die Neubewertung des Immobilienvermögens ist mit zu vielen Unwägbarkeiten verbunden.

Als Anhaltspunkt können jedoch die vom DIW kürzlich vorgelegten Zahlen zum Gesamtvermögen privater Haushalte²⁰ dienen: Demnach müssen 72% des deutschen Privatvermögens, das sich auf Haushalte mit einem Gesamtvermögen mit weniger als einer Million DM verteilt, bereits vorab freigestellt werden. Bei dem übrigen Vermögen, ungefähr 2,8 Billionen DM, wird die Steuerbasis durch einzuräumende Freibeträge von insgesamt rund 2 Billionen DM²¹ zu einem Großteil aufgezehrt. Da ein Großteil dieses Vermögensbestandes aus Betriebs- (ca. 39%) oder Immobilienvermögen (ca. 43%) besteht, also Gewerbe- bzw. Grundsteuer zu der in der Regel hohen einkommensteuerlichen Vorbelastung hinzutreten, bleiben weitere Vermögen aufgrund des Halbteilungs-Grundsatzes steuerfrei. Bedenkt man weiterhin, daß juristische Personen von der Vermögensbesteuerung zukünftig praktisch ausgeschlossen sein werden, wird die Unergiebigkeit einer solchen Steuer offenkundig.

Die Konsequenzen für die Verteilung sind offensichtlich. Zwar werden untere Vermögen durch die höheren Freibeträge wahrscheinlich entlastet. Die Unterschiede zwischen mittleren und größeren Vermögen nehmen jedoch zu. Durch die Neubewertung des Grundvermögens würden erstere zusätzlich belastet, während letztere aufgrund der Obergrenze steuerfrei bleiben. Bei Realisierung des Länderentwurfs gilt dies in verstärktem Maße: Die Steuerbasis bei den kleinen

¹⁸ A-Länder-Entwurf, S. 79 ff.

¹⁹ Johann Eekhoff u.a., a.a.O., S. 5.

²⁰ Vgl. zu den folgenden Ausführungen: DIW-Wochenbericht: Zur Neuregelung von Vermögen- und Erbschaftsteuer, 63. Jg. (1996), Nr. 30, S. 502 ff.

²¹ Unterstellt werden eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,25 Personen (Statistisches Jahrbuch 1995, S. 65). Laut DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 502, besitzen 950000 Haushalte ein Vermögen von mehr als 1 Mill. Mark.

und mittleren Vermögen würde in größerem Umfang erhalten bleiben, gleichzeitig würde die hälftige Teilung bedingt durch die niedrigeren Freibeträge schneller erreicht.

Die Höherbewertung der Immobilien bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Gesamtwirtschaftlich ist es sinnvoll, die umfangreichen Subventionierungen dieses Sektors auf diesem Wege teilweise zu korrigieren. Die Anpassungskosten werden zumindest kurzfristig zu einem guten Teil auf die Mieten überwältzt werden. Investoren und Selbstnutzer werden durch höhere Kosten abgeschreckt, auch wenn die Immobilienpreise aufgrund der abnehmenden Attraktivität von Immobilien als Anlageform zunächst sinken würden. Die Anbieterstruktur dürfte sich von Kleinvermietern hin zu größeren Wohnungsunternehmen verschieben. Ob dies von den Befürwortern einer Vermögensteuer politisch gewollt ist, kann an dieser Stelle offengelassen werden.

Zwischenfazit: Durch die Vorgaben des Gerichts wird die Abschaffung der Vermögensteuer zwar nicht zwingend. Eine Fortführung macht die Steuer jedoch in höchstem Maße unergiebig und verteilungspolitisch unerwünscht.

Erbschaftsteuer – ein fiskalischer Notbehelf?

Es liegt bei den anstehenden Reformen nahe, Aufkommenseinbußen bei der Vermögensteuer durch die Erhöhung der Erbschaftsteuer kompensieren zu wollen. Der Vorschlag des Finanzministers zielt auf eine Einnahmenerhöhung um 1,6 Mrd. DM ab, die A-Länder streben eine stärkere Erhöhung der Steuer an²². Man sollte aber die gesamtwirtschaftlichen Gefahren der Erbschaftsteuer ebenso wie die weitreichenden Vorgaben des Verfassungsgerichts ernst nehmen. Es kann nicht Leitlinie der Überlegungen sein, die Neugestaltung der Erbschaftsteuer von der Reform

²² Die Details der Vorschläge entstammen dem Regierungsentwurf zum Jahressteuergesetz, BT-Drucksache 13/4839, sowie der Stellungnahme des Bundesrats, BR-Drucksache 390/96.

²³ Jens-Peter Meincke: Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 1992, S. 1 ff.

²⁴ Günther Hedtkamp: Steuersystematische Aspekte der Erbschaftsteuer, in: Franz-Xaver Bea, Wolfgang Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990, S. 101-118, S. 101 ff.; Bianca Fischer: Erbschaft- und Vermögensteuer. Ein Beitrag zu den Steuerrechtferdigungslehren, in: Steuer und Wirtschaft, 4/1978, S. 345-351.

²⁵ Georg Crezelius: Erbschaftsteuerrecht und Erbschaftsteuerpolitik, in: Joachim Lang (Hrsg.): Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion, Köln 1995; Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze: Gutachten der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze, Hrsg.: Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1991, S. 102.

²⁶ Günther Hedtkamp, a.a.O., S. 104 f.

oder Abschaffung der Vermögensteuer abhängig zu machen.

Die Ausgestaltung der deutschen Erbschaft- und Schenkungsteuer entsprach bisher einer Erbanfallsteuer²³. Als Gegenstand der Besteuerung wurde bisher der Vermögenszuwachs des Erwerbers angesehen. Die Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip äußerte sich auch in der Tarifprogression nach der Höhe des anfallenden Erwerbes. Daneben differenzierte die Erbschaftsteuer durch die Einteilung in vier verwandtschaftsbezogene Steuerklassen. Die bis zum 31. 12. 1995 geltenden Freibeträge hatten, abgesehen von einem Freibetrag für Betriebsvermögen, nur in Steuerklasse I einen nennenswerten Umfang: 250000 DM für den Ehegatten und 90000 DM für Kinder des Erblassers.

Ökonomische Ratio der Erbschaftsteuergestaltung

Die moderne Rechtfertigungsdiskussion begründet die Erbschaftsteuer mit ihrer Umverteilungsfunktion und der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit²⁴. Bei einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hält man sich aus Vereinfachungsgründen an die Höhe des anfallenden Erwerbes. Dabei soll eine gesonderte Erbschaftsteuer besondere Anforderungen aus der Erbrechtsgarantie und dem Familienschutz berücksichtigen²⁵. Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erfordert eine Ausgestaltung als Erbanfallsteuer, da es nicht darum gehen sollte, die Leistungsfähigkeit eines Erblassers oder eines Schenkenden erfassen zu wollen²⁶. Bemessungsgrundlage einer Erbanfallsteuer ist der Vermögenszugang des einzelnen Erben, abzüglich *persönlicher* Freibeträge.

Eine Umverteilung kann nur auf die Verteilung unter den Erwerbern abzielen. Nur eine Ausgestaltung als Erbanfallsteuer berücksichtigt, wohin welcher Teil des Gesamtnachlasses oder der Schenkung fließt.

Neben der Rechtfertigungsdebatte kreist die wirtschaftstheoretische Diskussion um Beeinflussungen der Vermögenshaltung durch die Erbschaftsteuer. Wenn man dem Erblasser ein Vererbungsmotiv unterstellt, begründet die Erbschaftsteuer negative Sparanreize. Dies dämpft – bei entsprechender Höhe der Steuersätze – die Entwicklung des realen Kapitalstocks einer Volkswirtschaft und somit das Wachstum. Vertreter der neuen Wachstumstheorie halten dagegen positive Wachstumseffekte für möglich, wenn die Erbschaftsteuer zur stärkeren Investition in nicht-besteuertes Humankapital der Nachkommen anreizt. Außer dieser Substitutionalität der Vorsorgeanstrengungen setzt der zugrundeliegende modelltheoreti-

sche Rahmen allerdings voraus, daß Humankapital die einzig entscheidende Wachstumsdeterminante ist²⁷.

Ein weiteres Problem der Erbschaftsteuer liegt in den Allokationsverzerrungen innerhalb des bereits gebildeten Anlagevermögens zum Zweck der legalen Erbschaftsteuervermeidung. In der Tat läßt sich gerade in Deutschland an der regen steuerrechtlichen Diskussion ablesen, daß viele Anlageentscheidungen von der drohenden Erbschaftsteuer und bestehenden Steuerschlupflöchern beeinflußt werden²⁸. Die gesamtwirtschaftlich effiziente Ausrichtung der individuellen Anlageentscheidung nach der Rendite und dem Risiko vor Steuern wird durch das Bestreben zur langfristigen Erbschaftsteuervermeidung verzerrt.

Freistellung des Gebrauchsvermögens

Nach dem Wortlaut der Beschlüsse (Höhe) und der ökonomischen Ratio (Erbenbezogenheit) muß familiären Erwerbern der Vermögenszugang bis zur Höhe des Gebrauchsvermögens durch einen *persönlichen Freibetrag* von 1,1 Mill. DM freigestellt werden. Wie die Analyse eines Nachlaßfreibetrages im A-Länder-Vorschlag zeigen wird, verspricht einzig eine solche Ausgestaltung Verfassungskonformität, Steuergerechtigkeit und Familienfreundlichkeit der zukünftigen Erbschaftsteuer.

Einige weiterführende Überlegungen erscheinen angebracht: Stellt man den Erwerber in den Mittelpunkt seiner Überlegungen, so liegt es nahe, die Gültigkeit des Freibetrags von einzelnen Schenkungs- und Erbvorgängen zwischen einem spezifischen Erblasser und dem Erben zu lösen. Zusammen mit der bisher geltenden Erneuerung aller Freibeträge nach zehn Jahren (§ 14,1 ErbStG) wurden Erben bevorteilt, die – sei es wegen geschickter Gestaltung oder aufgrund der Zufälle der Todesfolge – von verschiedenen Erblassern Vermögensbestandteile erben bzw. durch

wiederholte Schenkungen Freibeträge mehrfach (im Abstand von zehn Jahren) in Anspruch nehmen konnten²⁹.

In Zukunft sollte das Gebrauchsvermögen die Obergrenze für die Kumulation von Freibeträgen bilden, um diese ungleichmäßige Behandlung zu begrenzen. Mit jedem neuen Erwerb wird der Steuerpflichtige neu veranlagt, egal von welcher Person der Vermögenszuwachs stammt. Alle bisher angefallenen Erwerbe werden zur neuen Bemessungsgrundlage zusammengezogen, alle Freibeträge bis zur Gebrauchsvermögensgrenze addiert und der zugehörige Steuersatz ermittelt.

Für einen Erwerb innerhalb der engen Familie gilt in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgerichtsbeschuß, daß der Gebrauchsvermögensfreibetrag sogleich in voller Höhe in Anspruch genommen werden kann. Bei sonstigen Erwerben sollten niedrigere, nicht erneuerbare Freibeträge für den einzelnen Erwerb von einem Schenkenden oder Erblasser gelten. Mehrere dieser auf bilaterale Verhältnisse bezogenen Freibeträge können bis zur Höchstgrenze des Gebrauchsvermögensfreibetrages kumuliert werden.

Tarifsystem

Für das Tarifsystem der Erbschaftsteuer finden sich im Beschluß des Verfassungsgerichts lediglich recht allgemeine Hinweise³⁰. Das Verfassungsgericht macht deutlich, daß die Tariffdifferenzierung nach Familienangehörigen und ferner stehenden Erben wegen Art. 6 Abs. 1 GG nicht aufgegeben werden kann, ferner ist der deutlich überwiegende Teil beim Familienerben zu belassen³¹. Der Zugriff auf familienfremde Erwerbe unterliegt keiner klar formulierten Beschränkung durch das Verfassungsgericht³².

Bemerkenswerterweise wurden trotz Inflation und Kapitalintensivierung der Produktion die Tarifstufen und Freibeträge seit 1974 nicht mehr verändert. So hat sich der durchschnittliche Einheitswert des Betriebsvermögens gewerblicher Betriebe von 1972 (250 000 DM) bis 1989 (1,528 Mill. DM) mehr als versechsfacht³³. Dadurch sind viele Erbschaften in höhere Progressionsklassen hineingewachsen, die verstärkt zu unproduktiven Firmenkonstruktionen und zu volkswirtschaftlich ineffizienten Anlagen anreizen.

Mit der jetzt anstehenden Bewertungsreform wird unter anderem die inflationsbedingte Verdoppelung der Gebäudepreise in den letzten 20 Jahren aufgeholt. Der Wert des Grundvermögens steigt je nach Vorschlag und Grundstücksart um das Fünf- bis Achtfache. Dadurch dürfte auch die Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer, bestehend aus Grund-,

²⁷ Hans Peter Grüner, Burkhard Heer: Taxation of income and wealth in a model of endogenous growth, in: Public Finance, Vol. 49 (3), 1994, S. 358-372.

²⁸ Siehe z.B. Norbert Herzig, Ralf Heyeres, Christoph Wattrin: Sicherung der Unternehmenskontinuität in der Generationenfolge, Köln 1994.

²⁹ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O., S. 25.

³⁰ Arndt sieht das anders, er überträgt die Grenze der hälftigen Teilung auch auf die Erbschaftsteuer, siehe Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O., S. 20 ff.

³¹ BStBl. II 1995, S. 674.

³² Vererben darf nicht „ökonomisch sinnlos erscheinen“. Aus Sicht des familienfremden Erben muß der Steuerzugriff enden, „wo die Steuerpflicht den Erwerber übermäßig belastet und die ihm zuge wachsenen Vermögenswerte grundlegend beeinträchtigt“. Siehe BStBl. II 1995, S. 673.

³³ Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995, Wiesbaden 1995, S. 522.

Geld- und Betriebsvermögen, ungefähr um 50% zu nehmen. Allein diese Effekte verdreifachen die nominale Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer gegenüber dem Umfang von 1974. Darüber hinaus ist auch mit realen Zunahmen des vererbten Vermögens zu rechnen.

Bei der Neugestaltung der Wertgrenzen des Tarifs sollten die Auswirkungen von Inflation und Höherbewertung ausgeglichen werden. Der starke Anreiz, die Erbschaftsteuer zu umgehen, sollte den Gesetzgeber zu einer Senkung der Steuersätze anhalten. Dies muß nicht mit fiskalischen Einbußen einhergehen: verminderte Vermeidungsaktivitäten können die Steuerausfälle (teilweise) kompensieren. Besondere Beachtung verdient der Umgang mit den aufkommensstarken Eingangssätzen: Zum einen entfalten auch sie Anreizwirkungen, was dem Finanzhunger Grenzen setzen sollte, zum anderen bemißt sich an ihrem Verhältnis zu den Spitzensteuersätzen die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeitsdifferenzen.

Darüber hinaus erscheint es angebracht, das Tarifsystem der Erbschaftsteuer zu modernisieren. Das System der Stufendurchschnittssätze ist überholt, statt dessen könnten die Steuersätze als Grenzsteuersätze für den Teilerwerb ausgestaltet werden (Stufengrenzsatztarif). Anders als im Stufendurchschnittssatztarif wird dann nur der Teil des Erwerbes mit dem höheren Steuersatz belastet, der über einer Wertgrenze liegt. Alternativ dazu kommt auch ein linear-progressiver Tarif in Betracht.

Um in Zukunft Probleme wie veraltete Einheitswerte, inflationsverschärfte Progressionen und unzureichende Nominalwerte von Freibeträgen zu vermeiden, sollte das Steuerrecht dynamisiert werden. Wie gerade die unterlassene Neufeststellung der Einheitswerte gezeigt hat, unterbleibt eine gesetzgeberische Revision steuerrechtlicher Vorschriften, selbst wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist. Eine Lösung dieser Problematik bietet nur die Preisniveauindexierung erbschaftsteuerlicher Nominalwerte. Die Beschlüsse des Verfassungsgerichts legen beispielsweise eine Anbindung des Gebrauchsvermögensfreibetrages an die mehrjährige Preisentwicklung von Einfamilienhäusern nahe. Eine Anpassung der nominalen Steuerwerte an die Preisentwicklung im mehrjährigen Zyklus würde ausreichen, um die Inflationsfolgen aufzufangen.

Sonderbehandlung des Betriebsvermögens?

Die Sonderbehandlung von Betriebsvermögen in der Erbschaftsteuer wird von finanzwissenschaftlicher Seite kritisiert³⁴. Dadurch würden Verteilungszielsetzungen und die Steuergerechtigkeit untergraben so-

wie allokativer Verzerrungen ausgelöst. Die Gründe für eine solche Sonderbehandlung seien jedenfalls nicht in steuerpolitischen Prinzipien zu finden.

Dem steht die Argumentation des Verfassungsgerichts gegenüber. Danach ist der Vermögenszuwachs des Erwerbers in die „wirtschaftlich zusammengehörige Funktionseinheit“³⁵ Betrieb eingebunden. Der Erwerber könnte durch Liquiditätsverluste oder eine zusätzliche Verschuldung zur Begleichung der Erbschaftsteuer zu einer Teilliquidierung oder zur Schließung gezwungen werden, was zu Verlusten an Arbeitsplätzen und an Wettbewerbsintensität führen kann³⁶.

Mit dem Standortsicherungsgesetz wurde ein Freibetrag von 500 000 DM auf Betriebsvermögen eingeführt, den der Erbe nur bei Veräußerung innerhalb von fünf Jahren nach der Erbschaft verliert (§13 Abs. 2a ErbStG). Ab dem 1. 1. 1996 gilt zudem ein Bewertungsabschlag von 25% (§13 Abs. 2a ErbStG), nachdem seit 1992 ohnehin nur die Steuerbilanzwerte angesetzt werden. Ferner besteht die Möglichkeit zu einer zinslosen Stundung der Steuerzahlung um bis zu zehn Jahre (§28 ErbStG), soweit dies zum Erhalt des Betriebes notwendig ist.

Beamte des Finanzministeriums und die A-Länder erachten diese Regelungen für ausreichend³⁷. Arndt bezweifelt dies, da zum Zeitpunkt des Beschlusses die Regelungen bereits bekannt waren, dies aber das Verfassungsgericht nicht davon abgehalten hat, weitere Entlastungen vorzugeben³⁸. Dieser Auffassung kann man sich anschließen, damit ist aber noch nicht geklärt, wie der Existenzbedrohung der Betriebe begegnet werden soll, ohne starke Allokationsverzerrungen hervorzurufen.

Zwei Fragen stellen sich im Bezug auf die Bevorzugung von Betriebserwerbern:

- Welche Erwerber sollen in den Genuß der Bevorzugung kommen?
- Wie sind die Erleichterungen steuertechnisch zu gestalten?

³⁴ Günther Hedtkamp, a.a.O., S. 109.

³⁵ BStBl. II 1995, S. 674.

³⁶ Die Gründe für eine Verschonung von Betriebsvermögen sind intensiv diskutiert worden und sollen hier nur kurz zusammengefaßt werden, siehe dazu z.B. L.-G. von Wartenberg: Unternehmenskontinuität im Mittelstand, Plädoyer für die Reduzierung der Erbschaftsteuer auf Betriebsvermögen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 3/1993, S. 237-251; Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O., S. 25 f.

³⁷ W. G. Christoffel, W. D. Drosdzol, N. Weinmann: Künftige Einheitsbewertung und Neugestaltung der Vermögen- und Erbschaftsteuer, Köln 1996, S. 166.

³⁸ Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O., S. 26.

Durchschnittstarife der Reformvorschläge

Wert des steuerpflichtigen Erwerbs bis einschl. DM	Alte ErbSt. Kl. I+II	JStG. Kl. I	A-Lä. Kl. I	Alte ErbSt. Kl. III	JStG. Kl. II	A-Lä. Kl. II	Alte ErbSt. Kl. IV	JStG. Kl. III	A-Lä. Kl. III
100000	4	5	5,3	14	10	15,3	24	15	25,3
500000	7,5	10	6,7	24,5	20	16,7	38	25	26,7
1000000	10	15	8,5	32	30	18,5	48	35	28,5
3000000	12	15	15,5	36	30	25,5	52	35	35,5
10000000	18	20	22,8	46	35	32,8	60	45	42,8
über 10000000	31-35	25	23-26	50-65	40	33-36	62-70	50	43-46

Das Verfassungsgericht stellt die Fortexistenz des Betriebes in den Mittelpunkt seiner Überlegungen und abstrahiert dabei von der verwandtschaftlichen Nähe zwischen Erblasser und Erben⁹⁹.

Bisher wird politisch die Idee verfolgt, daß ein zusätzlicher Freibetrag oder ein Bewertungsabschlag diesen Anforderungen genügt, da er alle Erwerber bevorzueilt. Damit verbliebe allerdings eine Unstimmigkeit: Der Gesetzgeber nähme aufgrund der unterschiedlichen Steuerklassen in Kauf, daß die Fortexistenz des Betriebes bei einem nachlasserfernen Erwerber stärker gefährdet wäre. Da es aber ursächlich um die Fortexistenz des Betriebes geht, muß es für familienfremde Betriebserwerber eine Gleichbehandlung mit den Familienmitgliedern geben, also eine Einstufung in die Steuerklasse I.

Bei welcher Belastung ist die Fortexistenz eines Betriebes gefährdet? Würde sich der Gesetzgeber entschließen, Senkungen des Spitzentarifs in Steuerklasse I auf weniger als 10% bis 15% vorzunehmen und alle Betriebserben in dieser Steuerklasse zu veranlagen, so erscheint eine weitere gesonderte Verschonung von Betriebsvermögen obsolet. Die Beschlüsse verpflichten zur Sicherung der Fortexistenz von Betrieben, nicht zur grundsätzlichen Differenzierung zwischen Betriebsvermögen und sonstigem Vermögen.

Wir plädieren für diese steuertechnische Lösung, da sie gegenüber der geltenden oder einer ausgeweiteten Sonderbehandlung weniger allokatonsverzerrend wirkt. Die von der europäischen Kommission empfohlene völlige Freistellung⁴⁰ oder die im Jahres-

steuergesetz vorgesehene Erhöhung des Bewertungsabschlags auf 50% bei konstantem Freibetrag würden dagegen starke Anreize zur legalen Steuerabweichung bilden. Vor allem würde es innerhalb der Familien lohnend, Privatvermögen in den Betrieb zu verlagern oder Scheinfirmen zu gründen.

Analyse der Bonner Reformvorschläge

Im folgenden soll eine Analyse der Bonner Reformvorschläge vorgenommen werden⁴¹. Bezüglich der Bewertung für die Zwecke der Erbschaftsteuer ist nicht einzusehen, warum auch das Jahressteuergesetz das ungenaue und simple Wohn-Nutzflächenverfahren vorsieht. Die Zahl der Erbschaftsteuerfälle ist relativ gering, es wäre also möglich, ein weniger standardisiertes Verfahren anzuwenden, wenn die Vermögensteuer und damit die Einheitsbewertung abgeschafft wird. Insbesondere die Verwendung regionalisierter Flächenpreise und Vervielfältiger würde dem verfassungsgerichtlichen Gebot der realitätsgerechten Abbildung der Werte für die Zwecke der Erbschaftsteuer besser Rechnung tragen. Auch eine differenzierte Bedarfsbewertung nach den erzielten und zu erwartenden Reinerträgen käme in Betracht.

Folgende Freibeträge für das Gebrauchsvermögen sind vorgesehen.

Vorschlag im Entwurf der A-Länder:

- nachlaßbezogener Freibetrag: 500000 DM bei Erwerb von Todes wegen,
- persönliche Freibeträge: 250000 DM (Ehegatte)/ 90000 DM (Kinder).

Vorschlag im Jahressteuergesetz:

- persönliche Freibeträge: 1 Mill. DM (Ehegatte)/ 750000 DM (Kinder) / 150000 DM (sonstige Erben Steuerklasse I).

Die Freibeträge im Jahressteuergesetz entsprechen in ihrer Ausgestaltung als persönliche Freibeträge und in ihrer Höhe annähernd den Vorgaben des Verfassungsgerichts. Die A-Länder versuchen dagegen, durch den Ansatz des Freibetrags für das Gebrauchsvermögen

⁹⁹ BStBl. II 1995, S. 674.

⁴⁰ Dies entspricht der britischen Lösung, siehe dazu Wolfgang Ritter: Gedanken zur Erbschaftsteuer, in: Betriebsberater, 1994/33, S. 2285-2291, insbesondere S. 2290. Freistellungen (für Kulturgüter) sind dem deutschen Erbschaftsrecht nicht fremd. Siehe dazu § 13 Abs 1 Ziff. 2/3 ErbStG.

⁴¹ Die Details der Vorschläge entstammen dem Regierungsentwurf zum Jahressteuergesetz, BT-Drucksache 13/4839, sowie der Stellungnahme des Bundesrats, BR-Drucksache 390/96.

auf der Nachlaßebene die Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer zu verbreitern und das Aufkommen zu sichern. Das Konzept der Erbanfallsteuer wird aufgegeben, und die Rechtfertigung durch das Leistungsfähigkeitsprinzip oder das Umverteilungsziel greift nicht mehr. Der Nachlaßfreibetrag im A-Länder-Vorschlag differenziert nicht ausreichend nach der Höhe des anfallenden Erwerbs, da mehrere Erben sich den Freibetrag teilen müßten. Erben vier Geschwister von einem Elternteil, so entfällt auf jeden Erben nur ein Anteil an dem Nachlaßfreibetrag in Höhe von 125000 DM. Dazu kommt jeweils der persönliche Freibetrag von 90000 DM. Ein Einzelerbe kann dagegen den gesamten Nachlaßfreibetrag und seinen persönlichen Freibetrag von der Bemessungsgrundlage abziehen, wird also um 590000 DM Freibetrag entlastet.

Die folgende Abbildung verdeutlicht den Belastungsunterschied.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: der Nachlaßfreibetrag ist weder mit einem Umverteilungsgedanken noch mit einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit vereinbar. In der Literatur ist bereits auf die Verfassungswidrigkeit einer Diskriminierung des einzelnen Erben nach der Größe der Familie hingewiesen worden⁴².

Im Jahressteuergesetz ist vorgesehen, daß sich die Freibeträge wie bisher nach zehn Jahren erneuern. Da die hohen Freibeträge auch für Schenkungen gelten sollen, erweitern sich insbesondere die Möglichkeiten, Geldvermögen zu schenken. Das verschärft die Bevorzugung derer, die ihr Vermögen aufteilen können und/oder sich mit dieser Regelung auskennen. Die von uns vorgeschlagene Abschaffung der Freibeträgererneuerung und eine Zusammenrechnung aller Erwerbe würde dieses Problem lösen und zudem die übermäßige Aushöhlung der Bemessungsgrundlage durch die hohen Freibeträge verhindern.

Zu kritisieren ist die in beiden Vorschlägen fehlende Dynamisierung der Freibeträge wie auch der Tarifstufen. Dies kann in nicht allzu ferner Zukunft zu neuen Verfassungsklagen führen.

Belastungswirkungen der Tarifreform

Entwurf der A-Länder:

- Steuerklassen II und III zusammengefaßt,
- Aufnahme der Eltern und Voreltern in die Steuerklasse I bei Erwerb von Todes wegen,

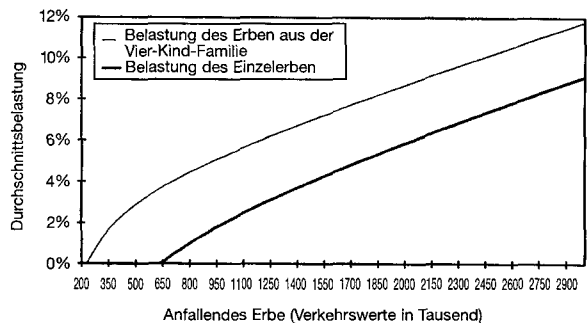
- bis 3 Mill. DM: linear-progressiver Tarif, in der Folge abnehmende Progression.

Jahressteuergesetz:

- Zusammenfassung der bisherigen Steuerklassen I und II in Steuerklasse I (Ehegatte, direkte Abkömmlinge des Erblassers, Eltern und Voreltern bei Erwerben von Todes wegen),
- Beibehaltung des Stufendurchschnittssatzprinzips, Reduktion auf fünf Tarifstufen.

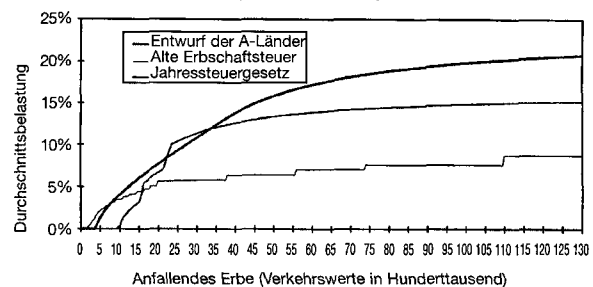
Die im Jahressteuergesetz vorgesehenen fünf Stufendurchschnittssätze pro Steuerklasse bringen Gerechtigkeitsprobleme beim Übergang zwischen den Tarifstufen mit sich. Überschreitet eine Erbschaft eine Wertgrenze, so gilt der höhere Tarif für den gesamten Erwerb. Im Bereich oberhalb der Wertgrenzen steigt die Grenzbelastung trotz einer Härteklauseel sehr viel schneller an als im übrigen Tarifverlauf. Die Bereitschaft der A-Länder zur Modernisierung des Tarifs ist dagegen zu begrüßen. Ein linear-progressiver Tarif

Abbildung 1
Vorschlag der A-Länder: Familienunfreundliche Wirkungen eines Nachlaßfreibetrags



Steuerklasse I, Bewertungsniveau Grundvermögen: A-Länder 85% der Verkehrswerte, 54% Grundvermögensanteil.

Abbildung 2
Erbschaftsteuerbelastung des Gesamtvermögens im Vergleich



Steuerklasse I, zwei Kinder als Erben, Bewertungsniveau Grundvermögen: A-Länder 85%/Jahressteuergesetz 65%/alte Erbschaftsteuer 15% der Verkehrswerte, 54% Grundvermögensanteil.

⁴² Hans-Wolfgang Arndt, a.a.O., S. 25.

verspricht zumindest eine sprungfreie Belastungssteigerung. Die Tarife bestimmen allerdings erst im Zusammenwirken mit dem Bewertungsniveau und den vorgesehenen Freibeträgen die tatsächliche Belastung der Erwerber. Aus Abbildung 2 lassen sich die Belastungsveränderungen in Steuerklasse I ablesen. Dabei nehmen wir an, daß das Grundvermögen etwa 54% einer Erbschaft ausmacht⁴³. In unserem Beispiel haben zwei Kinder an einem elterlichen Nachlaß hälftig teil. Das heißt, daß nur die Hälfte des Nachlaßfreibetrags (A-Länder) steuerentlastend wirkt.

Es wird deutlich, daß die Tarifkonzeptionen vor dem Hintergrund der erfolgten kalten Progression und der anstehenden Erhöhung des Bewertungsniveaus deutliche Mehrbelastungen vorsehen. Vor allem die scharfe Tarifprogression durch die geringe Breite der Eingangstarifstufen sowie die im Jahressteuergesetz vorgesehene Anhebung der Eingangstarife sorgt oberhalb der Freibeträge für einen sehr steilen Belastungsanstieg bei mittleren Erbschaften im Verkehrswert zwischen 0,5 und 3 Mill. DM. Im Bereich von Erwerben über 0,75 Mill. DM (A-Länder-Vorschlag) bzw. 1,5 Mill. DM (Jahressteuergesetz) wird der Anreiz zu Vermeidungsanstrengungen verstärkt, da ab diesen Werten die Bewertungserhöhung die Entlastung durch die erhöhten Freibeträge überkompensiert.

Die halbherzige Absenkung der Tarife in den Steuerklassen II und III reicht nicht einmal aus, die Erhöhung des Bewertungsniveaus um 50% aufzufangen. Zudem entfällt für diese hier nicht dargestellten Steuerklassen der Schutzeffekt erhöhter Freibeträge, so daß insgesamt die Belastung deutlich höher ausfällt. Dies betrifft in Steuerklasse III insbesondere nichteheliche Lebensgemeinschaften.

⁴³ DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 502.

Ausblick

Trotz der fehlenden Rechtfertigung einer Vermögensteuer und unbeschadet der verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den A-Länder-Entwurf bleibt unklar, ob die Bundesregierung die Abschaffung der Vermögensteuer im Bundesrat durchsetzen kann. Kommt es nicht zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern, so könnten fiskalische Beweggründe die Länderregierungen veranlassen, eigene Vermögensteuern zu erheben.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Jahressteuergesetz ist auch ein Kompromiß denkbar. Gegen ein Entgegenkommen der Länder bei der Reform der Unternehmensbesteuerung könnte man sich in Bonn auf die Beibehaltung der Vermögensteuer natürlicher Personen einigen. Auch diese Alternative wird der dargestellten ordnungspolitischen und verfassungsrechtlichen Kritik in keiner Weise gerecht.

Fällt die Vermögensteuer doch, so eignet sich die Erbschaftsteuer unter den engen Vorgaben des Verfassungsgerichts und der ökonomischen Rationalität nicht zur Kompensation der Einnahmeherausfälle. Zukünftige Erbschaftsteuererträge wären nur dann vor einem Spruch aus Karlsruhe und umfangreichen Steuervermeidungen sicher, wenn hohe Freibeträge und niedrige Steuersätze Berücksichtigung finden und somit auf ein höheres Steueraufkommen verzichtet wird.

Gerade die Reformen der Vermögen- und Erbschaftsteuern wären geeignete Vorhaben, den Reden über Steuervereinfachungen und die Reduzierung der Staatsquote politische Taten folgen zu lassen. Daß jene Teile des „package deals“ Jahressteuergesetz geworden sind, läßt befürchten, daß tagespolitische Zwänge notwendige Weichenstellungen verhindern.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.